érudit
www.erudit.org

Article

« La thématisation des risques industriels majeurs en France : la concurrence "participative" comme enjeu »

Marie Gabrielle Suraud

[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, vol. 13, n° 3, 2013.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: http://id.erudit.org/iderudit/1026861ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. *Érudit* offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Document téléchargé le 16 novembre 2015 08:01

Marie Gabrielle Suraud

La thématisation des risques industriels majeurs en France : la concurrence « participative » comme enjeu

Introduction

1 En France, la thématisation, c'est-à-dire la mise en thème public, des risques industriels majeurs[1] (ou risques de catastrophe majeure), liés aux activités chimiques dites Seveso, s'est renforcée ces dernières années. Comme d'autres thèmes de risques, le risque technologique majeur est concerné par l'émergence de nouveaux modèles de gouvernance tendus, *à la fois*, vers un renouvellement des formes d'intervention de l'État et vers une transformation des modes de participation des citoyens. La catastrophe de l'usine AZF (Toulouse, septembre 2001) a incité l'État français à modifier sa politique de prévention des risques majeurs par la création de dispositifs de concertation : les CLIC (Comités locaux d'information et de concertation) et par la création d'un nouvel outil de gestion des risques dans les territoires : les PPRT (Plans de prévention des risques technologiques)[2]. Ainsi, deux dimensions structurent la nouvelle réglementation : l'institutionnalisation d'une concertation publique visant à traiter de *façon exclusive* les risques majeurs et l'élaboration de zones de dangers qui vise la *restructuration* de l'urbanisation en prenant en compte, de façon inédite, la vulnérabilité des populations riveraines. L'adoption de la loi Bachelot sur les risques technologiques[3] reflète ainsi une conception renouvelée des normes de cohabitation des industries et des populations.

2 Dans le cadre de la mise en place des PPRT, si la norme participative peut représenter une avancée de la démocratisation des choix industriels, elle constitue aussi une nouvelle source de tensions entre les décideurs concernés, notamment les élus territoriaux et l'État, administrations incluses[4].

3 Les CLIC sont mis en œuvre par l'administration de contrôle qui les préside et en assure le fonctionnement. Cette situation génère des tensions entre le pouvoir central et le pouvoir local, qui prennent leur source dans la volonté des élus locaux de se ré-approprier le thème des risques majeurs. À cette fin, dans certains territoires, les élus ont réagi en mettant en place, parallèlement aux CLIC, d'autres dispositifs de participation qui échappent aux nouveaux cadres réglementaires de la loi Bachelot. Ces dispositifs de débat, désignés ici par le terme de « débats alternatifs », ont pour objectif, à l'instar des CLIC, de débattre des conditions de mise en œuvre des PPRT, mais en dehors des espaces d'échanges imposés par la loi Bachelot. Affichés comme une voie d'intégration élargie pour la population riveraine des installations à risques majeurs, les « débats alternatifs » s'avèrent, pour les autorités politiques locales, être une opportunité de freiner l'expansion des prérogatives de contrôle de l'État et de conserver la maîtrise du développement de leur territoire.

4 Ces différents dispositifs participatifs, CLIC et « débats alternatifs », apparaissent alors comme un levier dont la maîtrise et le contrôle deviennent un enjeu respectivement pour l'État et pour les élus.

5 Le principe d'institutionnalisation des débats publics se présente comme un des fondements de la théorie délibérative, faisant de l'intégration civique aux processus de décision, une norme essentielle de l'action politico-administrative. L'interprétation de ce principe ne saurait cependant être univoque : s'il donne un cadre normatif d'ensemble, il est compatible avec une variété de formalisations. Des difficultés, barrières ou freins sont certes régulièrement relevés, par exemple : l'inégalité d'accès aux ressources, la position sociale détenue, l'expérience des débats politiques ou la capacité à s'exprimer et à faire valoir ses points de vue (Bacqué et al., 2011; Rui, 2004; Carrel et al., 2009). Malgré ces difficultés, les travaux montrent que les débats publics favorisent, en tendance, l'intégration des exigences civiques dans les décisions du système et s'accordent sur le fait que la concertation publique représente un levier pour peser sur les politiques étatiques. Dans cette perspective, les travaux traitent : de la capacité

de citoyens « ordinaires » à prendre part à des débats, en particulier ceux nécessitant des connaissances scientifiques ou techniques (Laurent, 2010; Reber, 2011; Pailliart, 2003; Talpin, 2006; Bacqué et al., 2005), des effets de cette participation sur les décisions (Revel et al., 2007; Bourg et al., 2005) ou du renforcement de la dynamique propre de la société civile (Neveu, 1999; Sintomer, 1998).

6 Ainsi, l'analyse des débats publics et de leurs « effets » sur les politiques étatiques ou sur l'organisation de la société civile est classique.

7 Or, on peut avancer l'idée selon laquelle la concertation publique peut engendrer un effet rarement envisagé : la création de tensions entre différents modes de régulation politico-administrative, incarnés par l'exercice du pouvoir central et du pouvoir local. En d'autres termes, la pratique des débats publics peut, dans certaines circonstances, introduire - ou accentuer - des conflits entre les décideurs eux-mêmes et servir de recours pour les surmonter.

8 Pour développer ce point de vue, on s'appuiera sur deux recherches contractuelles : l'une menée sur le site de Feyzin[5], l'autre, en cours, concernant la zone industrialo-portuaire (ZIP) du Havre[6], incluant le site de Gonfreville-l'Orcher. Ces deux recherches contractuelles ne sont pas mobilisées de façon équivalente. Les résultats présentés dans cet article s'appuient essentiellement sur les recherches actuellement menées sur le site du Havre; l'analyse du site de Feyzin a pour statut de fournir une dimension comparative aux résultats et permet d'élargir le propos.

9 Le site du Havre (Evrard et Fémenias, 2011) est caractérisé par un nombre élevé d'établissements Seveso « seuil haut » (16 établissements) et par une zone portuaire privilégiant l'accueil des activités à risques[7]. L'importance de cet espace industriel et sa proximité avec les zones urbanisées rendent complexes tant la définition des enjeux que celle de la vulnérabilité du territoire. Le PPRT de cette zone[8] est en construction et fait l'objet de nombreuses discussions se déroulant dans différents espaces de débat. Du fait de son histoire (longue tradition sur le thème des risques industriels), mais aussi de sa géographie (activité portuaire intense directement concernée par le PPRT), le site du Havre a la particularité de compter plusieurs espaces de confrontation dédiés au traitement des risques industriels. Certains de ces espaces sont antérieurs à la catastrophe d'AZF, d'autres ont été créés après 2001. Tous ces espaces ne sont pas équivalents en termes d'accès ou de modes de participation et ne sont pas tous impliqués au même degré dans l'élaboration des PPRT. Les espaces de débat les plus actifs au Havre sont : le SPPPI[9], l'ORMES[10], la Commission « risques » de la CCI, le CLIC, le POA[11], les « concertations de Gonfreville »[12]. Bien que cette recherche contractuelle intègre l'ensemble de ces dispositifs dans sa réflexion, les résultats présentés dans ce texte s'appuient essentiellement sur l'articulation entre deux de ces instances : le CLIC et les « concertations de Gonfreville ». Il s'agit de concertations publiques mises en œuvre à l'initiative de la mairie de Gonfreville-l'Orcher pour « mettre en débat » la question du PPRT concernant cette zone. Trois réunions publiques regroupant chacune plus de 150 personnes se sont tenues en 2010. Outre la participation à des séances et la prise en compte de comptes rendus, de nombreux entretiens ont été menés avec l'ensemble des parties prenantes de ce site[13].

De la pollution et des nuisances aux « risques majeurs » : la formation d'un nouveau thème public?

Les freins à l'émergence d'un thème public

10 De nombreux dispositifs de concertation ont été mis en place ces dernières années pour traiter différents thèmes du risque : OGM, nucléaire, nanotechnologies, chimie… Ces thèmes ne sont pas interchangeables du point de vue de leur trajectoire dans l'espace public, et les dispositifs de participation qui les accompagnent ont des configurations variées de même qu'une portée à chaque fois particulière. La thématisation des risques liés à l'activité des industries chimiques est pour sa part spécifique à plusieurs titres : elle s'ancre dans une histoire longue (Bonnaud, 2005; Martinais, 2007; Chabbal, 2005); elle échappe aux controverses scientifiques et n'est donc pas assimilable à celles des risques émergents (OGM, nanotechnologies, par

exemple qui impliquent la sphère de la recherche ainsi que le rôle et la place de l'expertise des développements scientifico-techniques dans les décisions); elle évolue dans le cadre d'une réglementation européenne qui renforce explicitement le droit à la participation et à l'information du public (Directive Seveso de 1982, réactualisée en 1996, puis en 2003); enfin, elle fait valoir des exigences qui s'appuient sur la mise en cause des modes de gestion et de fonctionnement d'une sphère industrielle historiquement fermée et peu réactive à la pression civique (Gilbert, 2003). De ce point de vue, le principe *d'un droit de regard* des citoyens sur les conditions de production, les procédés de fabrication ou les produits utilisés, représente une rupture. Durant de nombreuses années, la mise en œuvre de ce principe se heurte à des résistances qui expliquent la lente progression de la « mise en public » de ce thème (Suraud et al., 2009; Chaskiel, 2007).

11 L'importance d'un accès élargi à l'information relative aux façons de produire des industries chimiques a été reconnue au niveau européen après l'accident de Seveso (Italie, 1976). Cet accident a été considéré comme « un désastre de l'information » et comme un facteur de vulnérabilité pour les populations des territoires environnant les lieux de production (Centemeri, 2006). En 1982, la Directive dite Seveso (Directive 82/501) est la première réglementation communautaire à poser le problème de la transparence en matière de sécurité de ces installations industrielles. En France, le processus de thématisation publique des risques chimiques amorce un tournant dans les années 1970-80. Il se traduit par la création d'instances de concertation publique locales, les SPPPI et, aussi, par l'inscription de la question des risques industriels dans le droit de l'urbanisme ouvrant la voie à la possibilité de maîtriser le *développement* de l'urbanisation autour de ces installations. Les lois du 19 juillet 1976 et du 22 juillet 1987 instaurent formellement l'idée de périmètres de danger autour des entreprises, dans lesquels toute nouvelle construction est soumise à prescription. Elles constituent, à cette époque, une étape dans la façon d'envisager la cohabitation entre la ville et l'industrie (Bonnaud et Martinais, 2005).

12 Cependant, les enjeux liés au développement économique des territoires atténuent considérablement les contraintes de régulation du foncier dans les zones les plus exposées. Les communes refusent de choisir entre développement industriel et développement urbain. Dans la pratique, les entreprises et les territoires sont alors peu affectés par les vagues successives de réglementation (Bonnaud, 2005; Chabbal, 2005). Ainsi, durant la période (1980-2000), les actions et le rôle de l'État dans la conduite et la mise en œuvre des mesures de prévention des risques majeurs ont une portée limitée[14].

13 Cette situation peut être appréhendée comme le résultat de négociations entre les différentes instances de décision (collectivités territoriales, État, entreprises). Elle est aussi le produit: celui d'une pression limitée de l'espace public envisagé en son sens strictement habermassien comme un espace de discussions libres, égalitaires et solidaires, détachées des enjeux monétaires et de pouvoir, tendues vers la formation d'un consensus sur des bases partagées. Avant la catastrophe « AZF », la question du risque majeur est en effet, peu prise en charge par les médias de masse et très faiblement relayée par les associations. Ce constat s'applique dans les zones fortement industrialisées elles-mêmes.

14 Au Havre, malgré l'existence d'une longue tradition militante sur les risques industriels, les problèmes liés à la pollution et aux nuisances restent prépondérants. Peu d'actions sont entreprises contre les risques majeurs. Visant à analyser l'histoire du militantisme sur les « risques industriels » au Havre, des entretiens effectués au sein de plusieurs associations environnementales implantées dans cette région montrent que : d'une part, ces associations se sont heurtées à la confidentialité des informations économiques, invoquée par les industriels pour soustraire au regard du public toute donnée relative aux installations et aux produits (Billet, 2011); d'autre part, privées de la possibilité d'évaluer la dangerosité des installations et de faire valoir des revendications ciblées, ces associations ont eu peu de leviers pour sensibiliser et mobiliser.

15 *« Mais ce thème [celui des risques majeurs] ne vient pas dans la demande des gens. Ils ne s'intéressent pas à cette question. Pour moi, c'est un thème de spécialistes. Pourvu que tout*

soit maîtrisé, on ne veut pas en discuter ou y être confrontés. Les gens sont plutôt sensibles aux odeurs ou aux pollutions. Les accidents, ça n'interpelle pas » [15].

16 Faute de données tangibles, les actions associatives trouvent peu de relais dans la population. Pour ces raisons, durant la période « pré-AZF », plus que les risques de catastrophe, ce sont les nuisances (sonores, olfactives) et les pollutions qui animent et motivent l'espace public, parce que sensibles pour la population riveraine[16]. L'existence d'un SPPPI (créé, en Basse-Seine, en 1977), auquel de nombreuses associations ont participé activement et durablement, n'a pas infléchi cette tendance.

17 *« Ce qui est intéressant au SPPPI, c'est la rencontre avec les industriels. On fait le point sur leurs évolutions, mais on ne parle pas d'accidentologie, on ne parle pas de risque véritablement »* [17].

18 De façon plus générale, jusqu'en 2001, au-delà des avancées sur les nuisances et les pollutions, la question des risques de catastrophe ne rencontre que peu d'écho malgré quelques démarches ponctuelles. À Toulouse, par exemple, des médias de masse sont périodiquement interpellés, des opérations « coup de poing » aux portes des usines sont périodiquement menées (Farreny et Moretto, 2002); mais l'engagement sur la question des risques majeurs reste très marginal et contingent (Suraud, 2007). Avant la catastrophe d'AZF, la pression de l'espace public a difficilement fait évoluer la prise en compte des risques majeurs dans les territoires urbanisés.

19 Cette situation va être bousculée par la catastrophe d'AZF, tout au moins formellement. En effet, la crise qui a suivi la catastrophe a mis au jour les limites de la politique étatique en matière de prévention des risques majeurs. En 2001, la réflexion initiée par le gouvernement Jospin est alors motivée par la nécessité de trouver une issue à une situation héritée d'une histoire sociale et législative qui n'a pas réussi à solutionner le problème de la proximité des usines et des villes.

20 Pour la première fois, un dispositif de concertation publique (CLIC) est strictement dédié au traitement des risques majeurs, excluant, dans son principe, la prise en compte des pollutions et des nuisances. En créant ces espaces de concertation, la loi vise à réaffirmer le rôle central de la participation des populations aux conditions de maintien des activités dangereuses dans les zones urbanisées. La loi prévoit la création d'un CLIC auprès de chaque entreprise dite Seveso. En France existent plus de 500 entreprises de ce type, impliquant la création d'un nombre à peu près équivalent de dispositifs de concertation. Les SPPPI, créés trente ans plus tôt, ont constitué les premiers « terrains d'expérimentation » de la concertation publique dans ce domaine et ont ainsi largement contribué à préfigurer les modalités qui président actuellement au format et au fonctionnement des CLIC. Deux évolutions marquantes caractérisent la création des CLIC. La possibilité pour les membres du CLIC d'avoir accès aux dossiers industriels et, plus spécifiquement, aux études de dangers[18] produites par l'entreprise s'appuie sur des revendications anciennes issues des SPPPI et représente une avancée distinctive. En outre, la participation des industriels aux instances de concertation n'est désormais plus contingente puisque régulée par une législation contraignante et supervisée par l'administration de contrôle des installations classées[19]. Elle s'accompagne, pour les industriels, d'une obligation de faire régulièrement état, en CLIC, des incidents et des accidents, en pratique « significatifs », qui surviennent dans l'entreprise.

21 Les deux dimensions de la loi (CLIC et PPRT) ne sont, *a priori*, pas envisagées de façon corrélée. Cependant, les difficultés rencontrées par l'État pour créer les PPRT vont progressivement inciter l'administration de contrôle à mobiliser cet espace de concertation, ou espace public intermédiaire (Suraud, 2009), pour légitimer ses décisions et ses actions.

22 On peut alors se demander si la réforme actionnée par la loi Bachelot est susceptible de faire monter en puissance un thème qui a peiné durant de nombreuses années à trouver sa place et à s'imposer dans l'espace public.

Reformuler la question des risques majeurs : les PPRT comme enjeu

23 La loi modifie fortement les conditions de cohabitation entre la ville et l'usine en proposant de nouvelles normes pour la définition et la gestion des zones de dangers autour des entreprises à risques. Avant la loi Bachelot, la régulation du foncier ne visait qu'une

limitation du développement urbain *sans toucher à l'existant*. L'innovation majeure apportée par la loi Bachelot de 2003 consiste à intégrer la vulnérabilité des territoires dans la définition des périmètres à risques. Cette nouvelle contrainte bouleverse profondément la maîtrise de l'urbanisation, puisque la réglementation ne contraint plus uniquement les projets d'extension urbaine : elle prévoit la possibilité de *modifier l'existant*. Aux exigences visant la modification des conditions de production, l'État superpose désormais des contraintes visant une restructuration de l'habitat riverain. Les PPRT[20], nouvel outil de maîtrise de l'urbanisation autour des entreprises à risques, représentent le vecteur de cette conception originale du risque majeur. Les nouvelles zones exposées aux risques sont désormais soumises à trois modes d'intervention sur le bâti : l'expropriation, le délaissement et la préemption par les autorités publiques.

24 Les PPRT ont ainsi des incidences directes sur l'habitat, voué à disparaître ou à subir une dépréciation de sa valeur patrimoniale, mais aussi sur le maintien de certaines activités économiques (commerciales, par exemple), elles-mêmes riveraines des entreprises générant du risque. La création des PPRT fait ainsi émerger de nouveaux enjeux locaux qui ont pour conséquence de renouveler les confrontations entre les différentes parties prenantes. Parce qu'il vise désormais à modifier l'espace urbain existant, le dispositif PPRT a pour effet de *territorialiser* la prévention des risques majeurs, ce qui se traduit notamment, par un engagement inédit de la part des élus locaux et des riverains sur la question des risques majeurs. Cet engagement va modifier le processus d'élaboration des PPRT contraignant l'État à élargir les négociations jusque-là restreintes aux industriels en intégrant de nouvelles parties prenantes dans les échanges.

> « Ça commence à être public, les gens sont de plus en plus au courant. Et rien que parce que ça devient public et que les gens savent que c'est monstrueux comme problème à traiter ici au Havre, ça va être très compliqué à gérer, et il faudra trouver des solutions »[21]

25 Au Havre, les premières évaluations des effets d'un évènement majeur ont conduit à la définition d'un premier tracé qui englobait la presque totalité de la commune proprement dite du Havre ainsi que plusieurs autres communes voisines (notamment celles de Gonfreville l'Orcher[22], de Sandouville ou de Rogerville).

> « Ce qui a pris du temps c'est qu'au Havre il y a un établissement qui s'appelle XX qui fabrique ce que faisait AZF, qui manipule de l'ammoniac. Et donc qui a des zones de danger très importantes. De l'ordre de 6 à 7 km : ça englobait toute la ville du Havre. C'était pas acceptable! »[23].

26 À ce stade, la réduction du PPRT s'impose à l'État. En première approche, l'administration se doit d'engager des négociations avec les industriels pour obtenir des réductions des « risques à la source », donc dans le fonctionnement des installations. Cette démarche converge en 2010, lorsqu'après avoir obtenu des modifications significatives dans les modes de production et de gestion des risques par l'entreprise, l'administration est en mesure de présenter un (nouveau) projet PPRT qui intègre désormais une zone urbaine nettement plus limitée. Cette zone concerne essentiellement la commune de Gonfreville L'Orcher.

> « Donc il a fallu le temps qu'on travaille avec l'exploitant... Réduire ses risques pour arriver à quelque chose d'acceptable en termes de population exposée, ça n'a pas été facile. C'est pour ça que ça a pris autant de temps à démarrer. Et aussi il y a eu les autres industriels… »[24]

27 C'est alors le devenir de cette zone urbaine qui fait l'objet de débats et de négociations entre les parties prenantes. Les élus et les riverains visent une nouvelle réduction du PPRT qui permettrait d'en exclure toute zone habitée. La double mobilisation, des élus et des riverains, a comme effet premier de contribuer à retarder de façon durable l'adoption du PPRT, un temps d'adoption dépassant les délais primitivement imaginés.

28 En effet, d'une part les riverains concernés s'organisent progressivement. En particulier, sur la commune de Gonfreville-l'Orcher se crée, au sein de l'association « Les Côtes Blanches », une commission dédiée au suivi de l'élaboration du PPRT. « Les Côtes Blanches » est une association regroupant essentiellement les habitants de la zone à risques de Gonfreville-l'Orcher. Elle vise à « *organiser des animations sur le quartier, défendre tous les adhérents de l'association en cas de litige concernant leur habitation, avec une administration ou*

une entreprise » (extrait du site de l'association). Cette commission fonde son action sur le refus des contraintes qui pourraient peser sur l'habitat si le projet PPRT devait être adopté. Très active au niveau local, elle s'appuie aussi sur la mobilisation nationale des riverains concernés par les PPRT. Autour de plusieurs sites industriels en France se forment des « mouvements de riverains » qui, pour la plupart, s'organisent en associations. Celle de Donges, l'ADZPR (Association Dongeoise des Zones à Risques et du P.P.R.T)[25], engagée dans une démarche nationale, est à l'origine de la formation d'un Collectif qui vise à fédérer l'ensemble des associations de riverains qui se sont créées depuis la loi Bachelot en réaction aux nouvelles normes de gestion des risques majeurs. Une « Coordination nationale des associations riveraines des sites Seveso » est constituée en février 2012 et regroupe à ce jour 49 communes, dont le site du Havre représenté par les riverains de cinq communes concernées par le PPRT : le Havre, Gonfreville-l'Orcher, Sandouville, Rogerville et Oudalle. La mobilisation nationale des riverains se traduit par de multiples démarches, notamment auprès de nombreux députés. Cette coordination nationale donne une visibilité aux processus de formalisation des PPRT et renforce la portée de ces actions associatives locales, souvent restreintes aux habitants directement affectées par les nouvelles mesures sur le foncier. Dans certaines régions, ces mobilisations de riverains forment des alliances avec les élus locaux et engagent des actions conjointes.

29 Dès la sortie, en 2005, des premiers décrets d'application de la loi Bachelot, on observe une mobilisation des responsables politiques locaux dont les territoires sont désormais affectés par la mise en œuvre de la nouvelle réglementation (Le Blanc et al., 2009; Piriou et Lenel, 2012; Castel et al., 2010; Zwaerterook, 2010). Pour leur part, les élus font ainsi face à une double difficulté : celle de conserver des marges de manœuvre pour le développement de leur territoire (tant du point de vue économique qu'en termes de services) et celle de soutenir les populations dont l'habitat est menacé. En outre, les élus s'opposent au gel de leur territoire (Gralepois, 2011).

30 Dans l'agglomération du Havre, la mobilisation des riverains est étroitement liée aux actions initiées par les élus des communes concernées par le PPRT et notamment, la commune de Gonfreville-L'Orcher. Les enjeux économiques et politiques vont inciter les responsables de ces communes à engager des démarches visant à obtenir la sortie de leur territoire des périmètres de danger. Sur ce site du Havre, les élus sont confrontés à la tension entre le maintien des activités économiques et la restructuration des zones urbaines potentiellement affectées par ces activités. Sur la commune de Gonfreville-L'Orcher, cette situation est particulièrement exacerbée compte tenu de l'importance du site industriel implanté dans cette commune.

> « Les communes vivent des taxes. Moins bien qu'avant, mais quand même. Il y a donc de leur part, le désir de ne pas cracher dans la soupe. Nous, en tant qu'écolos on a pris dans la figure qu'on voulait faire fermer les entreprises! »[26].

31 Les enjeux politiques vont inciter les responsables des communes touchées par le PPRT à engager des démarches visant à obtenir des tracés impactant le moins possible les habitations tout en préservant les enjeux économiques.

> « Le maire leur [aux responsables de l'administration] a dit : 'si je dois raser les maisons qui sont ici, je ferai fermer l'autoroute[27] ; donc le seul moyen de ne pas fermer l'autoroute c'est de réduire le PPRT'. Nous, on est toujours dans le même souci : on veut réduire les dangers à la source. Et là-dessus, on est intransigeants. En plus, nous les mairies, on travaille en réseau. On se passe des coups de fil : 'toi ils t'ont répondu quoi à cette question? ' Et on compare… »[28]

32 Dans cette perspective, ces élus vont chercher à renverser la hiérarchie adoptée par les services déconcentrés de l'État pour élaborer les PPRT. Ils contestent ainsi l'idée que les contraintes qui pèsent sur les territoires soient dictées par la maîtrise des risques majeurs dont les contours et les limites seraient unilatéralement et arbitrairement définis par les industriels et l'État. En effet, malgré la réforme, fondée sur une transformation *corrélée* des dangers à la source *et* de l'urbanisation, en pratique la révision des études de dangers reste une étape clé dans la méthodologie du tracé des PPRT. C'est à partir de l'étude de dangers, élaborée par les

industriels et validée par l'État, que sont proposés les PPRT. Les aléas, liés à l'intensité des effets d'une catastrophe probabilisée, ne sont envisagés que dans un second temps, et avec eux les mesures d'expropriation ou de renforcement du bâti qui en découlent.

> « La deuxième phase du PPRT, c'est au niveau de la prise en compte des enjeux d'urbanisme. C'est l'urbanisme qui prend le relais. Bon, l'aléa du site du Havre, on est juste en train de le finaliser maintenant »[29].

33 Mettant en cause ce principe, les élus suggèrent que les caractéristiques de l'urbanisation devraient *aussi* peser, *en amont*, sur la maîtrise des risques et accroître les contraintes de sécurité imposées aux entreprises[30]. Cette exigence, portée conjointement par les élus et les riverains, contribue à faire évoluer les modalités d'élaboration des PPRT en ne conférant pas une place seconde à la définition des aléas.

> « On [les élus] joue un rôle important parce que quand ils [les services de l'État] ont travaillé sur les études de dangers, du fait des interactions qu'on avait avec eux, ils ont pensé à faire en sorte de réduire les zones et de penser aussi aux effets [sur les territoires] »[31]

34 L'intégration des enjeux locaux, *en amont* du processus d'élaboration des PPRT – et non plus *a posteriori* – pose alors, avec acuité, à l'administration de contrôle la question de l'arbitrage qui ne peut plus s'appuyer sur les démarches techniciennes traditionnelles puisqu'il convient d'arbitrer désormais entre : (a) les contraintes du développement économique local, (b) les exigences de protection de la santé et de l'environnement, (c) les enjeux de patrimoine immobilier et du maintien de l'habitat, et (d) le maintien des industries génératrices de risques. Autrement dit, il s'agit de réguler, non plus seulement la tension entre sécurité des populations et maintien de l'emploi, mais aussi, désormais, celle entre sécurité des populations et maintien de l'habitat.

35 Par conséquent, les enjeux locaux (valeur du patrimoine, maintien du bâti et du tissu économique riverain…), peu pris en compte en première approche (lors de la sortie en 2005 des décrets d'application), ont mis l'administration dans l'obligation de modifier ses méthodologies de calcul et d'évaluation. La pression, portée par les élus et amplifiée par les nouvelles associations de riverains ayant acquis une visibilité nationale, a eu pour effet de contraindre l'administration à intégrer de nouveaux éléments d'arbitrage dans sa gestion du risque majeur et a conduit à une redéfinition des objectifs de sécurisation. Ces nouvelles contraintes ont, sur le site du Havre, retardé la finalisation du PPRT.

> « Le PPRT n'est pas encore sorti au Havre. Le jour où il va sortir, ça ne sera pas fini. On va poser d'autres questions! On va venir avec des questions concrètes : 'là les études d'enjeux ont été faites, pas ici… pourquoi'. Dès que la phase des enjeux sera terminée, on passera à autre chose! Les liens cordiaux et amicaux ne seront plus d'actualité »[32].

36 Pour faire valoir leurs exigences, qui nécessitent une révision sensible de la méthodologie initialement adoptée par l'État, les élus choisissent de s'appuyer, à leur tour, sur la « légitimité publique » et vont, dans cette perspective, créer des espaces de « débat alternatifs » au CLIC[33].

37 Le CLIC du Havre se réunissant très régulièrement depuis sa création (2005), comment appréhender la création de nouveaux espaces de concertation?

Multiplier les dispositifs de concertation : une extension de « l'espace public » des risques industriels majeurs?

Une procédure de concertation publique locale qui échappe aux élus

38 Les élus ne revendiquent, ni la responsabilité de la gestion des risques, ni le droit d'arbitrer en lieu et place de l'État, mais ils entendent peser sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle politique de prévention. Il s'agit alors, pour ces élus, de définir la voie qui leur permettrait de peser sur le traitement des risques majeurs lorsque le devenir de leur territoire est en jeu. Si les élus participent régulièrement et de façon active au CLIC, ils peinent à s'imposer dans un espace de débat public dont les règles de fonctionnement et d'organisation leur échappent. En effet, si l'animation des CLIC semble, au premier abord, représenter une difficulté supplémentaire pour la DREAL et complexifier sa mission, cette

administration identifie néanmoins, le double intérêt de ces dispositifs de participation. Il s'agit, en premier lieu, d'échapper au face à face avec des industriels en capacité, dans les situations de négociation, de peser plus facilement sur les décisions et d'imposer leurs conditions.

> « Ça [le CLIC] apporte un contact. Ça nous aide à pousser les industriels à plus de transparence. Oui, c'est un levier parce que nous on a une réglementation, mais c'est pas toujours facile de faire comprendre le pourquoi de cette réglementation aux industriels. Et quand ils voient les associations en CLIC, les industriels sont en direct avec les personnes concernées par le risque »[34].

39 En second lieu, l'enjeu pour l'administration est d'éviter les remises en cause des projets de zonage et d'assurer la légitimité de sa démarche à travers le caractère intégrateur *et* public du processus. Renforcée par les conflits émergents ainsi que par les oppositions et les résistances des élus et des riverains peu enclins à subir les effets de la réforme, l'idée d'une « mise en débat » du PPRT en CLIC s'impose progressivement à l'État[35].

> « Au départ il y avait l'industriel et la DREAL, point. C'était un dialogue, il fallait ouvrir ce dialogue. Le grand public voyait la DREAL travailler avec les industriels : 'ils mangent ensemble, ils se tapent sur le ventre… ' c'était l'image. Cette concertation a permis d'en finir avec cette image. Les associations savent maintenant ce qu'on fait et viennent nous solliciter. Le CLIC a permis de renouer une certaine confiance »[36].

40 Les services déconcentrés de l'État s'appuient ainsi sur le CLIC qui devient l'espace permettant de discuter des PPRT et d'en élaborer les grandes lignes. Les tensions à propos du tracé du PPRT peuvent être, si ce n'est réglées, tout au moins mises en débat entre les parties prenantes.

41 De ce point de vue, si l'institutionnalisation de la concertation publique vise, dans son principe initial, à renforcer la participation du public dans la prévention des risques majeurs, elle devient *aussi* un moyen pour l'administration d'État de conforter ses prérogatives et de renforcer sa légitimité dans une situation où les riverains remettent en cause le principe de la nouvelle réglementation, relatif à la transformation des zones urbaines. Le CLIC, avant tout vecteur de « démocratisation des choix industriels », s'avère être aussi, dans la pratique, une opportunité d'action pour les services déconcentrés de l'État confrontés à l'arbitrage de nouveaux enjeux politiques et économiques.

> « La loi dit ce que le CLIC doit faire, mais pas ce que le CLIC ne doit pas faire. Elle ne définit pas de façon extensive ce qu'on peut mettre dans le CLIC. Donc, à la limite on peut rajouter des choses dans le CLIC en plus de ce que la loi oblige à prendre en compte. Si vraiment, il y a un besoin, on se débrouille pour le traiter, même si ça n'est pas strictement dans les missions du CLIC. De toute façon, si on ne le fait pas d'autres s'en empareront, et après on va regretter de ne pas l'avoir traité »[37].

42 Dans ce contexte, les élus optent pour une double stratégie : d'une part, créer des « débats alternatifs » qui faciliteraient la mise en visibilité des « intérêts locaux » et qui permettraient d'en renforcer la légitimité et d'autre part, renforcer la représentation des riverains dans le CLIC. Ces deux démarches sont corrélées et se confortent l'une l'autre.

Ré-introduire le « public concerné » dans le débat

43 À l'absence d'un contrôle sur l'organisation et le fonctionnement des CLIC s'ajoute, pour les élus, la difficulté de former des alliances avec d'autres collèges, et notamment le collège « riverains ». La composition du collège « riverains » est en effet, variable d'un territoire à l'autre (Piriou et Lenel, 2012; Castel et al., 2010; Frère et Gibout, 2012). Cette situation est due à la grande marge de manœuvre laissée par le texte de loi et les décrets d'application qui ne précisent pas si un « riverain » est un représentant : du monde associatif (ni si l'association doit être locale ou non), des habitants de la zone à risques ou encore toute autre personne, quel que soit son statut ou sa fonction. Pour exemple, dans certains CLIC, des élus municipaux font partie du collège des riverains, dans d'autres des dirigeants d'entreprises implantées dans le périmètre à risques font eux-mêmes valoir un statut de riverain (Nonjon et al., 2007), ce qui reflète des situations que l'on peut juger extrêmes en regard de la visée citoyenne à l'origine de la constitution de ce collège.

44 Sans aller jusqu'à ces extrêmes, l'enjeu, notamment au Havre, se situe entre une représentation des habitants des zones potentiellement impactées et une représentation des associations de l'environnement. La distinction entre ces deux parties prenantes est en effet, sensible. Elle se fonde sur la tension entre intérêts singuliers (préservation du patrimoine immobilier) et exigences de réduction des risques environnement-santé.

> « Entre les associations de l'environnement et les riverains, disons qu'il n'y a pas les mêmes enjeux. À certains moments, c'est un peu contradictoire. Ils ne jouent pas sur les mêmes… Bien sûr, les associations de riverains, ici au Havre, sont d'accord pour qu'il y ait moins de risques, mais ils ne sont pas dans les mêmes démarches que les associations environnementales. Elles [les associations environnementales et les associations de riverains] ne sont pas ennemies, mais elles ne vont pas chercher les mêmes choses. Les associations de riverains pensent à leurs murs et leurs biens, et elles s'arrêtent là. »[38].

45 Au Havre, le collège « riverain » est, dès sa création, essentiellement représenté par des responsables d'associations de l'environnement, engagées de longue date sur les questions de risques industriels (pollutions et nuisances). Ces associations ont, non seulement une grande expérience sur cette question, mais en outre elles participent à de nombreux autres dispositifs de concertation. Dans cette région, face à la multiplication des structures de concertation, les stratégies associatives sont variables. Le choix d'un espace de débat plutôt qu'un autre se fait à partir d'un ensemble de critères : l'appréciation des procédures (possibilité de s'exprimer librement, accès à l'information, vulgarisation des dossiers techniques…); la composition de l'instance (présence des industriels, des représentants de l'État, des élus, des associations…); l'évaluation de la portée des débats sur la décision; mais aussi le partage, en amont, d'une vision commune entre les participants qui faciliterait l'émergence d'un point de vue collectif et donc sa visibilité dans l'espace public (espaces jugés conflictuels ou au contraire de co-construction d'un avis ou d'une position), sont les aspects le plus souvent relevés[39]. Le choix de participer à une instance plutôt qu'à une autre est un révélateur de l'évaluation que ces associations font des différents lieux de concertation[40]. Le CLIC est un espace de débat jugé « privilégié », notamment compte tenu de la régulation étatique.

46 Dans ce contexte, les élus engagent une double démarche : (a) celle visant à modifier la composition du CLIC et (b) celle consistant à organiser des débats publics en dehors du CLIC.

47 (a) Au sein du CLIC, la double représentation, des associations environnementalistes *et* des riverains directement concernés par la réforme, devient un enjeu. Les élus font valoir une acception de la « légitimité publique » fondée sur la prise en compte des populations *directement concernées* par les risques. La notion de « concernement » revêt ici un caractère essentiel dans la démarche des élus qui défendent l'idée que les conditions de cohabitation entre ville et usines « *doivent* » prendre en compte les populations « *directement concernées* » par la nouvelle réglementation. Soutenue par les élus, l'association « Les Côtes Blanches » engage des démarches pour être formellement intégrée dans les différents espaces qui traitent des PPRT et, en particulier, celui du CLIC.

> « Nous, on a fait rajouter l'association 'Les côtes Blanches' dans les instances qui traitent du PPRT. On a dit au préfet : 'mais les PPRT, ça ne concerne pas les associations pour l'environnement! Il faut mettre les associations directement concernées par le PPRT, donc les associations de riverains' »[41].

48 (b) En outre, dans le contexte d'une « politique participative » portée par l'État (qui s'inscrit elle-même dans un mouvement de démocratisation de l'action étatique plus large), les élus peuvent difficilement échapper à la « norme démocratique » qui tend à s'imposer. Ainsi, parallèlement, les élus mettent en place des concertations publiques. Ils justifient la mise en place de ces espaces de « débats alternatifs » en faisant valoir le principe d'un débat réservé à « ceux qui appartiennent à un même territoire » et à qui revient légitimement de décider « du comment vivre ensemble ».

> « Le CLIC est là pour donner des informations sur le PPRT, mais ça ne doit pas être discuté en CLIC. Donc, nous, on s'arrange pour que le PPRT, ça se joue en dehors du CLIC. Si au CLIC on parle trop du PPRT, nous on dit : 'mais attendez, c'est pas au CLIC qu'on va parler du PPRT !'. Bon, on n'est pas là pour casser le dispositif… »[42].

49 L'organisation de ces « débats alternatifs » est à l'appréciation des élus locaux qui déterminent les objectifs et décident des modalités d'échange. Formellement, l'objectif est de permettre aux industriels et aux populations riveraines d'échanger « immédiatement » afin de saisir, pour les uns, les intérêts des habitants et, pour les autres, les contraintes de compétitivité et de rentabilité liées à l'activité économique. L'argument de la *co-construction* des décisions entre parties « directement concernées » par le devenir d'un même territoire est avancé comme un facteur de distinction essentielle vis-à-vis des instances d'État. Les « débats alternatifs » sont supposés remplir un rôle qui ne peut être assuré par le CLIC, puisque régulé par l'État, et doivent servir à modifier les équilibres au sein de cette instance légale.

> « C'est pour ça qu'on a fait des réunions. On voulait éviter de se retrouver avec une population braquée contre les industriels et braquée contre la municipalité. Et puis, l'autre intérêt, c'est qu'on a affiché devant le préfet une population et une municipalité qui partageaient le même point de vue. Donc, c'est du rapport de forces! Nous on l'a abordé comme ça »[43].

50 La question est alors de *qualifier* cette « surenchère participative » dans les conflits opposant les décideurs sur les modalités présidant à la nouvelle réglementation sur les risques majeurs. En prenant la décision de créer des dispositifs de débat alternatifs aux CLIC, les élus contribuent au déplacement de la thématique des risques majeurs. En favorisant l'expression publique des habitants des zones touchées par la nouvelle réglementation et soucieux de faire valoir leurs préoccupations concernant le devenir de leur patrimoine[44], les élus entendent redonner du poids aux enjeux locaux (patrimoine et économie) et, ainsi, éviter que la question des risques majeurs ne soit traitée essentiellement en regard de la tension entre sécurité des populations et survie des entreprises génératrices de risques. Dits autrement, ces espaces de « débats alternatifs » représentent une opportunité pour les élus locaux de s'approprier la gestion des risques majeurs et d'être au centre des tensions suscitées par la mise en œuvre de la réforme. Dans les discours, l'opposition entre les différents dispositifs de débat est fondée sur une concurrence entre plusieurs conceptions de la légitimité; en pratique se joue la possibilité pour les élus, engagés dans les négociations avec l'État, d'obtenir un rapport de forces avantageux pour infléchir les tracés des zonages de dangers et réduire l'impact sur les territoires.

> « Ils [les responsables de l'administration] savent ce qu'on va dire et ce qu'on demande. On va systématiquement monter au créneau pour que les territoires soient le moins impactés possible. Chaque fois qu'on peut, on pose des questions.»[45].

51 Si, la concertation publique peut être envisagée par les élus comme un moyen de gestion de la politique locale, elle peut, aussi, être perçue – notamment dans le cas de la thématique des risques majeurs – comme un moyen de freiner l'extension des normes et des cadres nationaux ou européens. La démocratie locale[46] constitue alors une ressource politique de contre-tendance pour les élus confrontés au développement des cadres réglementaires susceptibles de réduire leurs prérogatives et/ou leurs marges de manœuvre dans les territoires.

Conclusion

52 La dynamique des PPRT permet de mettre au jour des modifications dans l'émergence d'espaces publics intermédiaires. Classiquement, ces espaces se sont constitués sous la poussée de la société civile, qui a trouvé dans les instances créées un écho à ses expressions contestataires et la possibilité d'instituer des relations directes avec la sphère de l'industrie. Dans le domaine des risques technologiques majeurs, le cas des SPPPI ou celui des CLIC servent de références.

53 Avec les PPRT, des espaces ouverts au public se forment sous l'impulsion, cette fois, des élus, qui les placent en « concurrence » avec ceux initiés par l'État. De ce point de vue, les composantes du système se confrontent dans un processus tendu par/vers la maîtrise du rapport entre industrie et urbanisation, en s'appuyant sur des principes variables de légitimité. D'un côté, l'État se rapporte, *a priori,* à la question des risques majeurs, de l'autre les élus renvoient au territoire et à son aménagement.

54 Ce dualisme conduit vers une reconfiguration de l'espace public des risques majeurs, jusqu'alors marqué une montée des contestations d'abord dirigé vers les façons de produire. La contestation contre le système engendre une tension entre, d'une part, les enjeux économiques/ industriels et, d'autre part, les exigences de protection de l'environnement et de la santé. Durcie après la catastrophe de l'usine AZF, cette contestation s'affaiblit paradoxalement avec la mise en œuvre des PPRT, qui en sont pourtant un produit. Délaissant la critique du mode de fonctionnement de l'industrie, la contestation met en cause le mode de calcul des zones de risques bien plus que les sources de risques elles-mêmes.

55 Ce déplacement, qui n'est pas spécifique à la zone géographique étudiée, conduit à interroger l'évolution de la thématique des risques technologiques majeurs dès lors que prévalent des intérêts monétarisables, comme la préservation du patrimoine financier. Sur un plan théorique, elle peut aller jusqu'à questionner la dimension publique des espaces d'échange, dès lors que les exigences universalisables s'estompent vis-à-vis des intérêts, même si ces derniers ne sont pas ceux du système.

Bibliographie

Bacqué, M.-H. et Y. Sintomer *(Dir.),* 2011, *La démocratie participative. Histoire et Généalogie*, La Découverte, 288p.

Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer, 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique », dans Bacqué et *al.* (dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, p. 9-46

Billet, Ph., 2011, « Secret militaire et participation : le cas des installations nucléaires de base et des installations classées pour la protection de l'environnement », Rapport de recherche à mi-parcours, Programme Concertation, Décision, Environnement, Ministère de l'Ecologie 2009-2013

Bonnaud, L., 2005, « Au nom de la loi et de la technique », *Politix, n° 69,* p. 131-161

Bonnaud, L. et E. Martinais, 2005, « Des usines à la campagne aux villes industrielles : la co-habitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés », Développement durable et territoires, Dossier 4, [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/749; DOI : 10.4000/developpementdurable.749

Bourg, D. et D. Boy, 2005, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 105p.

Carrel, M., C. Neveu et J. Ion, 2009, *Les intermittences de la démocratie*, L'Harmattan, 314p.

Castel, S., P. Cezanne-Bert et M. Leborgne, 2010, « La conférence riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels », *Les Cahiers de la Sécurité Industrielle,* Vol. 3, p. 1-57

Centemeri, L., 2010, "The Seveso disaster's legacy", dans Marco Armiero and Marcus Hall (éds,), *Nature and History in Modern Italy*. Athens (OH): Ohio University Press & Swallow Press, pp.251-273.

Chabbal, J., 2005, « Le risque invisible. La non émergence d'un problème public », *Politix, n° 70,* p. 169-195

Chaskiel, P., 2007, « Syndicalisme et risques industriels : avant et après la catastrophe d'AZF », *Sociologie du travail*, n° 49, pp. 180-194

Evrard, B. et D. Féménias, 2011, « Le Havre, port et station balnéaire : ambivalences d'une ville estuarienne », [VertigO] - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 10, [En ligne], URL : http://vertigo.revues.org/11327; DOI : 10.4000/vertigo.11327

Farreny H. et C. Moretto, 2002, *Toulouse, Chronique d'une catastrophe annoncée*, Cépaduès-Editions. 240p.

Frère, S. et Ch. Gibout, 2012, « De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude », Rapport du programme CDE (Concertation, Décision, Environnement), Ministère de l'Ecologie, p. 1-187

Galland, J.-P. et E. Martinais, 2010, « La prévention des risques industriels en France. Bilan et perspectives », Actes du séminaire : *Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques industriels. Spécificités françaises et mise en perspective internationale*, PUCA, 2007-2009, p. 1-283

Gilbert, C. (*dir*), 2003, Risques collectifs et situations de crise : Apports de la recherche en sciences humaines et sociales, L'Harmattan, Paris, 343p.

Gralepois, M., 2011, « L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur » *Géocarrefour,* Vol 86, numéro 3-4, 271-284 [En ligne] URL : http://geocarrefour.revues.org/8492

Laurent, B., 2010, *Les politiques des nanotechnologies,* Ed. Charles Léopold Mayer, Paris, 242p.

Le Blanc, A., S. Frère, A.-P. Hellequin, H. Flanquart, F. Gonthier et I. Calvo-Mendieta, 2009, « Le jeu de la concertation autour des sites Seveso : une analyse des dispositifs de gouvernance locale dans l'agglomération dunkerquoise », [VertigO] - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6 [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/9140; DOI : 10.4000/vertigo.9140

Martinais, E., 2007, « L'administration des risques industriels : entre renouvellement et stabilité », *Regard sur l'actualité, n°328,* p. 25-37

Neveu, C., 1999, *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale,* L'Harmattan. Paris, 308p.

Nonjon, M., F. Duchêne, F. Lafaye et E. Martinais, 2007, « Ouvrir la concertation sur les risques industriels : la constitution du CLIC de Feyzin », Rapport de recherche Programme RDT (Risque, Décision et Territoire), Ministère de l'Ecologie, p. 1-106

Pailliart, I., 2003, « Une histoire des formes communicationnelles de la démocratie locale », *Sciences de la société*, n°60, pp. 31-46

Piriou, O. et P. Lenel, 2012, « La conférence riveraine de Feyzin : évaluation d'un dispositif original de concertation sur les risques industriels », *Les Cahiers de la Sécurité Industrielle,* Vol. 1, p. 1-72

Reber, B., 2012, *La démocratie génétiquement modifiée* : Sociologies éthiques de l'évaluation des technologies controversées*,* Québec, Presses de l'université Laval,

Revel, M., C. Blatrix*,* L. Blondiaux, J.-M. Fourniau*,* G. Hérard-Dubreuil *et* R. Lefebvre, 2007*, Le débat public : une expérience française de démocratie participative,* Collection Recherches, La découverte, Paris, 418 p.

Rui, S., 2004, *La démocratie en débat*, Ed. Armand Colin.

Sintomer, Y., 1998, « Sociologie de l'espace public et corporatisme universel », *L'Homme et la Société,* Volume 130, numéro 130, pp. 7-19

Suraud, M.-G., 2007, *De la concertation à la contestation. La catastrophe d'AZF*, la Documentation Française, 250 p.

Suraud, M-G., F. Lafaye et M. Leborgne, 2009, « La concertation : changements et questions », *Les Cahiers de la Sécurité Industrielle,* Vol. 3, p. 1-25

Suraud, M.-G., 2009, « Espaces publics intermédiaires et risques industriels : la concertation après la catastrophe d'AZF », L. Mermet et M. Berlan-Darque (Editeurs scientifiques), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, l'Harmattan, pp. 215-233

Talpin, J., 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix, Vol 19, n°75, 2006,* pp. 13-31

Zwarterook, I. *(Collectif)*, 2010, « Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la concertation », *Les Cahiers de la Sécurité Industrielle,*Vol. 7, pp. 1-127

Notes

1 Dans ce texte, les risques – indifféremment technologiques ou industriels – majeurs sont des risques liés à un potentiel de catastrophe, qui les distingue des risques chroniques liés à la pollution par exemple.

2 En pratique, les PPRT sont des zones délimitées autour des entreprises à risques, conçues de façon graduelle : la première zone est celle dans laquelle les effets sur la population et le bâti sont jugés les plus graves; la dernière est celle dans laquelle les effets sont les plus faibles.

3 Loi du 31 juillet 2003 relative aux risques technologiques et naturels majeurs

4 Dans le domaine des risques liés à la chimie, l'administration de contrôle des installations classées est la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement).

5 Contrat ICSI (Institut pour la Culture de la Sécurité Industrielle) relatif à l'évaluation des conditions de mise en œuvre d'un dispositif de débat public sur le site de Feyzin à l'initiative de la mairie et des industriels (« Conférence Riveraine »).

6 Contrat de recherche FonCSI (Fondation pour la Culture de la Sécurité Industrielle) : « Pouvoir et risques industriels : vers de nouveaux arbitrages? », comparaison France-Italie *(Contrat en cours de réalisation)*.

7 Entretiens avec des responsables du Grand port autonome du Havre

8 Nommé « PPRT du Havre »

9 SPPPI : Secrétariat pour la prévention des problèmes industriels.

10 ORMES : Office des risques majeurs de l'estuaire de la Seine. L'ORMES a pour objectif : « *de Communiquer auprès des habitants sur les risques majeurs, pour les informer de manière complémentaire aux autres démarches existantes… et doit servir d'espace de concertation sur la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs* ». Extraits du site de l'ORMES, www.ormes.fr

11 POA : Personnes et organismes associés. Le POA est une instance émanant du CLIC ayant pour objectif de traiter uniquement la question du PPRT

12 Nommées ainsi par l'auteur.

13 Des représentants associatifs, des élus des mairies concernées par le PPRT (Gonfreville l'Orcher, Rogerville, Sandouville), des responsables de l'ORMES, des représentants de la Commission risques majeurs de la CCI, des représentants du Port autonome du Havre, des responsables de la DDTM, des représentants syndicaux et des représentants de la DREAL.

14 L'analyse des travaux du SPPPI de Toulouse avant AZF, confirme cette situation (Suraud, 2007).

15 Entretien avec une association environnementale du Havre

16 Cette tendance se manifeste y compris dans les débats actuels du CLIC du Havre, pourtant dédié uniquement au traitement aux risques majeurs.

17 Entretien association environnementale du Havre

18 « L'étude de dangers » est un document réalisé par les industriels présentant la liste des sources de danger, les mesures engagées pour les maîtriser et les zones impactées. Ce document est, *in fine,* validé par l'administration d'État (DREAL)

19 Les industriels n'avaient aucune obligation de se présenter en SPPPI

20 La loi Bachelot prévoit la réalisation de près de 420 PPRT, concernant plus de 630 établissements industriels et plus de 900 communes.

21 Entretien responsable DREAL

22 Pour exemple, la première estimation du PPRT concernait plus de 200 foyers pour la seule commune de Gonfreville-L'Orcher

23 Entretien avec un responsable DREAL

24 Entretien avec un responsable DREAL

25 L'ADZPR a pour objectif de « *défendre les droits des dongeois face au PPRT par une réduction des risques chez les industriels et non par le renforcement de 400 maisons face aux nuisances industrielles qu'ils subissent* »

26 Entretiens avec des représentants associatifs.

27 L'autoroute dont il est question ici se situe entre les usines et les habitations et se trouve, de ce fait inclue aussi dans le PPRT

28 Entretien avec un responsable du service « Risques » de la mairie de Gonfreville l'Orcher

29 Entretien responsable DREAL

30 Entretien avec le maire de Gonfreville-l'Orcher

31 Entretien avec un responsable du service « Risque » de la mairie de Gonfreville l'Orcher

32 Entretiens avec un responsable du service « Risque » de la mairie de Gonfreville-L'Orcher

33 Entretien avec des responsables du service « risques » de la mairie de Gonfreville-L'Orcher.

34 Entretiens avec des responsables de la DREAL

35 Pour des tendances convergentes dans d'autres sites en France, voir le Rapport Galland et Martinais, 2010 qui intègre plusieurs témoignages de responsables de la DREAL chargés de mettre en œuvre les PPRT.

36 Entretien avec des responsables de la DREAL

37 Entretiens avec des responsables de la DREAL

38 Entretiens avec un responsable « Risques » de la mairie de Gonfreville-L'Orcher

39 Entretiens avec les riverains des entreprises à risques et les représentants associatifs engagés dans les instances de débat sur la mise en œuvre de la loi Bachelot.

40 Pour un résultat analogue, dans une région présentant des caractéristiques similaires : forte densité d'industries Seveso dans une zone urbanisée (Frère et Gibout, 2012)

41 Entretien avec un responsable du service « Risque » de la mairie de Gonfreville l'Orcher

42 Entretien avec un responsable « Risques » de la mairie de Gonfreville-L'Orcher

43 Entretiens avec un responsable « Risque » de la mairie de Gonfreville-L'Orcher

44 Certains élus ont même été jusqu'à bloquer le CLIC. Le maire de Feyzin a opposé un *veto* à la convocation du CLIC (Nonjon et al., 2007).

45 Entretiens avec un responsable « Risques » de la mairie de Gonfreville-L'Orcher

46 Regroupant les initiatives participatives dont les élus ont la maîtrise d'organisation et de fonctionnement.

Pour citer cet article

Référence électronique

Marie Gabrielle Suraud, « La thématisation des risques industriels majeurs en France : la concurrence « participative » comme enjeu », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 3 | décembre 2013, mis en ligne le 30 décembre 2013, consulté le 23 septembre 2014. URL : http://vertigo.revues.org/14390 ; DOI : 10.4000/vertigo.14390

À propos de l'auteur

Marie Gabrielle Suraud
CERTOP UMR 5044, CNRS, Université Toulouse-Le Mirail, Université Paul Sabatier 115, route de Narbonne, 31077 Toulouse cedex 4, France, courriel : marie-gabrielle.suraud@iut-tlse3.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Si de nombreuses recherches ont étudié les pratiques de débat et de concertation publics, peu ont traité des effets de ces débats sur les relations entre composantes du « système » elles-mêmes ainsi que des tensions qui les opposent. Or, la concertation publique peut introduire - ou accentuer - dans certaines circonstances - des conflits entre décideurs et servir de recours pour les surmonter. Pour mettre en évidence cet aspect rarement envisagé, on s'appuiera sur le thème des risques industriels/technologiques majeurs. On montrera comment la mise en œuvre des nouveaux Plans de prévention de risques technologiques (PPRT), issus de la loi Bachelot de 2003, crée une situation de tension entre l'État et les collectivités territoriales, en raison de l'opposition entre des discussions tendues vers la protection de l'environnement et des échanges orientés par la défense d'intérêts singuliers. Pour maîtriser ces tensions, les dispositifs de concertation publique sont considérés par les autorités (élus territoriaux et administration d'État) comme un levier dont le contrôle devient un enjeu essentiel. Autrement dit, l'épreuve de légitimation publique se présente, à la fois, comme un perturbateur de la régulation par le pouvoir politique fonctionnel et comme un mode de traitement de cette perturbation. Dans cette optique, l'objectif initial des PPRT se transforme, passant de la réduction des risques à la source à la protection contre les conséquences possibles d'une catastrophe.

Numerous researches have dealt with public debate practices, specially on environmental issues. But few of them have studied the effects of these debates on relations and tensions between decision makers. Now, public debates in certain circumstances, may introduce conflicts and, paradoxically be used to overcome these lasts. It will be shown how PPRTs (Plans of Prevention of Technological Risks), following the Bachelot Act of July 2003, generate tensions between state and local public authorities because of two kinds of

discussions, relating to, on the one side, environment and health protection and, on the other side, particular interests. In order to manage these tensions, public debates are considered by central and local authorities as a means whose control is at stake. In other terms, the test of public legitimization appears to be both a trouble maker of the state regulation process and a way of managing this perturbation. Thus the first goal of the PPRTs: reducing risks at source, has been progressively transformed into implementing protections against catastrophes.

Entrées d'index

Mots-clés : risques, industriels, technologiques, Seveso, environnement, territorialisation, aménagement, territoire, concertation publique, France
Keywords : industrial, risks, technological, Seveso, environment, territorial, land settlement, public debate, France
Lieux d'étude : Europe